

¿Qué ha pasado con la educación en México tras la reforma educativa de 2013?

JUAN CARLOS SILAS CASILLAS*

1. INTRODUCCIÓN

El gobierno mexicano logró la aprobación de la llamada “reforma educativa” en septiembre de 2013. A partir de ese momento la sociedad civil, que había venido observando el asunto a través de las pantallas de la televisión, esperaba que comenzara una notable mejora en la organización y el desempeño de las escuelas nacionales pues el discurso de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se había centrado en un factor fundamental: los docentes que no dieran resultados deberían dejar el aula y su reposición generaría cambios positivos. Sin embargo, la realidad a poco menos de nueve meses es que el panorama educativo en México es fundamentalmente el mismo.

Los ajustes legales de la “reforma educativa” en la Ley General de Educación,¹ la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Edu-

- Tiene estudios de licenciatura en Psicología Educativa, maestría en Educación y un doctorado en Educational Policy and Leadership por la Universidad de Kansas, Estados Unidos. Es profesor investigador del Departamento de Educación y Valores del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México.
- 1. Presidencia de la República. *Ley General de Educación*, Cámara de Diputados (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2014), México, 2014 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].

cación² y, fundamentalmente, la Ley General del Servicio Profesional Docente,³ hasta el momento, no parecen mostrar evidencias de cambio. Esto era de esperarse pues hacer modificaciones en un sistema educativo que atiende a más de 35'000,000 de alumnos, que incluyen a casi 26'000,000 en educación básica, poco más de 4'000,000 en media superior y ligeramente arriba de 3'000,000 en educación superior no es asunto menor. Si hablamos de la cantidad de escuelas existentes y el número de docentes que laboran en ellas nos encontramos con que hay 1'196,347 de profesores en la educación básica nacional, que se encuentran laborando en más de 227,000 escuelas,⁴ la educación media superior y superior, a pesar de tener dimensiones considerables, se dejan de lado en este texto pues el interés fundamental está en comprender los acontecimientos en el nivel básico.

Dejando por un momento de lado lo numérico, es importante estudiar las modificaciones que ha traído la “reforma” al sistema educativo nacional desde cuatro ejes: el laboral, el legal, el modelo educativo y la valoración del estado del sistema educativo. Cada uno de ellos ha tenido movimientos y, aunque no se perciben mayores cambios en el nivel macro sistémico, es importante comprender su interacción.

2. Presidencia de la República. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, Cámara de Diputados (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013, México, 2013 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].
3. Presidencia de la República. *Ley General del Servicio Profesional Docente*, Cámara de Diputados (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013, México, 2013 [DE disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/assets/downloads/ley-general-del-servicio-profesional-docente.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].
4. Secretaría de Educación Pública, SEP. *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, SEP, México, 2012 [DE disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/3/images/principales_cifras_2011_2012.pdf, consultada el 20 de febrero de 2014].

2. REPERCUSIONES DE LA “REFORMA” EN EL ÁMBITO LABORAL

La relación del gobierno mexicano por medio de la SEP con el docente sigue siendo corporativa. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que ya no tiene a la famosa Elba Esther Gordillo al frente, pues se encuentra en la cárcel, es ahora encabezado por el tapatío Juan Díaz de la Torre, quien ha mantenido una relación cordial y hasta dócil con las iniciativas de la SEP. La continuidad en la vinculación con la autoridad educativa nacional le ha valido obtener apoyos corporativos para sus agremiados, entre los que resaltan dos: la puesta en marcha de un programa para refinanciar la deuda de alrededor de 300,000 maestros con instituciones bancarias, que suma un poco más de 5,000 millones de pesos, y la permanencia en el puesto a docentes a través de aplicaciones locales y laxas de las reglamentaciones vigentes.

En el primero de los apoyos, el 22 de noviembre de 2013, el gobierno federal, a través de un financiamiento por la vía del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), anunció que refinanciaría los créditos que los profesores afiliados al SNTE habían adquirido con casas comerciales, con una tasa menor de interés y condiciones más suaves para el deudor. Esto ha servido para mejorar la actitud de los docentes hacia el gobierno federal y para hacer ver a los profesores agremiados a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que están en el gremio que no obtiene prebendas por parte de la autoridad.⁵ Se desconoce hasta el momento el impacto preciso que esto ha tenido, ya que se trata de información sensible a la que no es fácil tener acceso.

5. Aristegui Noticias. “Gobierno de EPN ayuda al SNTE con deudas crediticias de maestros”, en *Aristegui Noticias*, México, 22 de noviembre de 2013 [DE disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2211/mexico/gobierno-de-epn-ayuda-al-snte-con-deudas-crediticias-de-maestros/>].

El segundo de los apoyos se refiere a que, a pesar del discurso del titular de la SEP —que en más de una ocasión ha dicho que los maestros que tengan más de tres inasistencias injustificadas o que por diferentes razones no cumplan con lo esperado para un profesor serán despedidos— en la práctica han sido mínimas las ejecuciones de procesos contra los docentes incumplidos y una cantidad importante de ellas han sido contra los profesores simpatizantes de la CNTE, a decir de ellos mismos.

A este respecto un diario de la ciudad de México solicitó a la SEP la relación de los 500 profesores despedidos que el titular de la secretaría anunció el 7 de febrero de 2014.⁶ Al no obtener respuesta por parte de la dependencia pidió los datos al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), obteniendo como contestación que al tratarse de información descentralizada se debería solicitar a cada una de las entidades federativas. Este dato, aunque anecdótico, parece mostrar que el tema de la aplicación de la Ley General de Servicio Profesional Docente se está dando de manera heterodoxa.⁷ Sobre este aspecto de la realidad laboral de los docentes deberá hacerse un minucioso análisis en el futuro, esperando que se pueda contar con información confiable.

3. REPERCUSIONES DE LA “REFORMA” EN EL ÁMBITO LEGAL

Ante los cambios legales implicados en la “reforma educativa” —las modificaciones a la ya existente Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente— cada entidad federativa debe acoplar sus normas a las nuevas realidades nacionales, procurando que se armonicen en un ámbito de respeto a la federación. La gran mayoría de los estados lo hizo de manera acorde con lo esperado y dentro de

6. Lilián Hernández. “SEP no sabe a qué maestros dio de baja”, en *Excélsior*, México, 3 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/03/957167>].

7. Carlos Ornelas. “Hace un año, que hoy se cumple en este día”, en *Excélsior*, 26 de febrero de 2014 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2014/02/26/945765>].

los tiempos estipulados, aunque hubo cuatro entidades federativas que por diferentes razones no lo hicieron: Chiapas, Michoacán, Oaxaca y Sonora.

Ante esta situación, el gobierno federal presentó una controversia constitucional en materia educativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con la finalidad de invalidar algunos de los artículos en sus leyes estatales para obligar a las entidades a encontrar una armonía con la ley federal. Esta controversia fue admitida por los jueces en abril de 2014. En el caso de Chiapas se pide la invalidez de los artículos 10, 14, 15, 17, 23, 25 y 26 de la ley estatal de educación, relativos a las facultades que se le dan a la Secretaría de Educación local, atribuciones a los municipios y la regulación de recursos federales destinados para las escuelas. Para Michoacán se busca invalidar los artículos 34, 67 y 139 de la ley educativa que, entre otras cosas, faculta a una comisión estatal para definir estándares e indicadores educativos para la supervisión, evaluación y acreditación de las instituciones de educación media superior. En el caso oaxaqueño se busca invalidar totalmente la ley estatal por no coincidir con lo dispuesto en la federal, y en el caso sonorense la controversia es en contra de 27 artículos que atienden irregularmente el Servicio Profesional Docente en temas como los contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos anteriores o posteriores a la Reforma Educativa. Adicionalmente, se piensa que la ley estatal de Sonora permite a los docentes separarse de sus puestos de trabajo con goce de sueldo, modifica los parámetros de ingreso y promoción al servicio profesional docente y reconoce un escalafón, aun cuando la reforma educativa prevé la promoción a través de las evaluaciones.⁸ Por último, el Ejecutivo federal piensa que la legislación educativa de Sonora otorga a los órganos estatales atribuciones así como la definición de

8. Dennis A. García. “La SCJN admite controversia constitucional contra estados que no ajustaron leyes a reforma educativa”, en *Crónica*, 24 de abril de 2014 [DE disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/829640.html>].

estándares para la evaluación educativa.⁹ En este sentido, las legislaciones estatales deben ajustarse a lo que pauta el gobierno federal sin dar mayor espacio a las particularidades de cada entidad federativa.

Como colofón, al ámbito legal es necesario resaltar que el 13 de diciembre se publicó el Plan Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 que plantea apuntalar una de las cinco grandes metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND): que México cuente con una educación de calidad. El PSE se plantea seis objetivos:

- Asegurar la calidad de los aprendizajes en la formación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.
- Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo.
- Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa en todos los grupos de la sociedad.
- Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas.
- Promover y difundir el arte y la cultura.
- Impulsar la educación científica y tecnológica.

El PSE cuenta con 40 estrategias y 266 líneas de acción que, sumadas a las llamadas "trasversales" (diez estrategias y más de 100 líneas de acción adicionales), ofrecen una importante complejidad que deberá analizarse con detenimiento para poder comprender si se está logrando lo propuesto o no.

4. REPERCUSIONES DE LA "REFORMA" EN EL MODELO EDUCATIVO

El gobierno federal, con la finalidad manifiesta de iniciar la transformación del modelo educativo nacional y con ello ayudar a cumplir la meta

9. Notimex. "Congreso de Sonora atenderá controversia por Ley de Educación", en *El Financiero*, 16 de abril de 2014 [DE disponible: en <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/congreso-de-sonora-atendera-controversia-por-ley-de-educacion.html>].

de contar con una educación de calidad establecida en el PND, convocó a la realización de 21 foros de consulta sobre el modelo educativo. Con el argumento que la “reforma educativa” ya estableció elementos fundamentales para impulsar la transformación profunda de la educación en México, pero que esto no agota la reflexión, se instrumentó un enorme mecanismo de consulta a padres, alumnos, maestros, directivos, investigadores, funcionarios y ciudadanos interesados en el tema.¹⁰ La retórica de la convocatoria hace clara referencia a que la “reforma” ya puso el escenario listo para que sea la sociedad la que opine cuál será la mejor manera de lograr esta educación de calidad. Desde el 7 de febrero hasta el 16 de junio se preveía conducir foros regionales y temáticos; la información recabada se sistematizará y se transformará en insumos para instrumentar más acciones en beneficio de la calidad educativa de los niños y jóvenes.

Es muy pronto para saber qué se obtendrá de los foros, qué de ello se incorporará realmente a las mesas de análisis de los expertos de la SEP y, finalmente, cuál será el impacto real de esta consulta en la modificación del modelo educativo mexicano, así como la manera en que se lleve adelante de manera operativa. Solo queda estar al pendiente y esperar lo mejor.

5. REPERCUSIONES DE LA “REFORMA” EN LA VALORACIÓN DEL ESTADO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Posiblemente el impacto cualitativo más grande de la “reforma” hasta el momento ha sido la operación del ahora autónomo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). La seriedad con que sus consejeros y empleados han trabajado ha sido impresionante, lo que hace presagiar al menos un alto nivel de discusión y de profundidad en los análisis.

10. SEP. *Consulta al modelo educativo*, SEP, México, 2013 [DE disponible en: http://www.modeloeducativo.sep.gob.mx/files/convocatoria_foros_modelo_educativo.pdf, consultada el 1 de junio de 2013].

Si bien es cierto que el INEE ha cargado con responsabilidades importantes que tienen potencial para convertirse en controvertidas, hasta ahora han surcado exitosamente las aguas y han producido un conjunto de documentos, entre los que se destaca el llamado *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*,¹¹ que realiza un análisis fundamentado de la situación que guarda la educación mexicana. Este texto, lejos de acoplarse al lenguaje vacío de la retórica oficial, asume una postura encomiable al señalar que se debe analizar el servicio educativo que se le ofrece a la población como un derecho y el incumplimiento cuantitativo o cualitativo implica fallar a los derechos humanos de los ciudadanos. Adicionalmente, toma un marco referencial serio con el esquema de las cuatro A que Karina Tomasevski¹² desarrolló en inglés. Estas son:

- Disponibilidad (*availability*). Supone la presencia de escuelas de todos los niveles obligatorios en los lugares adecuados; ubicadas cerca de donde viven niños, niñas y jóvenes; que cuenten con maestros suficientemente formados; operando en forma regular en una organización; dotadas de infraestructura, mobiliario y equipo indispensables para el logro de los propósitos educativos.
- Accesibilidad (*accessibility*). En este punto se sostiene que no debe haber barreras de ningún tipo para acceder a la educación. La exclusión educativa por razones de origen, color, género, condición socioeconómica, discapacidad, lengua, religión y otras es antónimo de la accesibilidad. La discriminación y el *bullying* son poderosos disuasorios de la asistencia e, incluso, causa de exclusión.

11. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE. *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*, INEE, México, 2014 [DE disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/senado2014/Informe20141.pdf>, consultada el 22 de mayo de 2014].

12. Karina Tomasevski. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Swedish International Development Cooperation Agency, Estocolmo, 2001. Véase también: Katarina Tomasevski. *El asalto a la educación*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

- Adaptabilidad (*adaptability*). Se refiere a la capacidad de la escuela para adecuarse a las condiciones específicas de los alumnos y trata del significado, la pertinencia y relevancia de la educación que se ofrece.
- Aceptabilidad (*acceptability*). Representa un acercamiento a la dimensión de calidad de la educación desde la perspectiva de los estudiantes. Son ellos quienes deben sentirse seguros, respetados, acogidos en la escuela; quienes deben creer que en la escuela están aprendiendo y que eso que aprenden coincide con sus intereses y les resulta útil para su vida actual y futura.

El citado texto culmina con una muy sensata sección de conclusiones y recomendaciones que hace crecer la expectativa de una aproximación seria a la educación mexicana.

6. A MANERA DE CONCLUSIONES

A pesar de que ha pasado casi un año de la puesta en marcha de la “reforma educativa” y sus leyes, sigue siendo difícil hacer valoraciones acerca de sus impactos. La situación es más bien la opuesta. Es extremadamente complicado encontrar evidencia de que ha habido algún impacto en la operación educativa mexicana. Es fácil ver la polémica que provocó, la cantidad de tinta que se invirtió en opinar sobre ella (en favor y en contra), los plantones y marchas en prácticamente todas las ciudades capitales de los estados son muy claras, el plantón permanente en la ciudad de México sigue generando polémica pero, dejando de lado eso, la educación mexicana sigue prácticamente igual.

Como se señaló en un escrito anterior,¹³ la verdadera reforma educativa mexicana tuvo lugar hace tres años con la Reforma Integral de la

13. Juan Carlos Silas Casillas. “La reforma educativa: ideas, realidades y posibles consecuencias”, en *La fragilidad de las reformas (Análisis Plural)*, ITESO, Guadalajara, 2014.

Educación Básica (RIEB) de 2011 y sus resultados están aún por verse. Por ello, si conjeturar impactos de una transformación curricular que ocurrió hace tres años es aventurado, hacerlo con las modificaciones laborales y estructurales que tuvieron lugar hace menos de un año sería temerario. Lo que corresponde a los analistas e interesados en el tema es escudriñar poco a poco las aristas del asunto, un poco a la manera en que se hace en el presente escrito y señalar que la legislación está aún por definirse, el modelo educativo está en revisión, los aspectos laborales parecen seguir influidos por las relaciones corporativas entre la SEP y la SNTE y la valoración de la educación por la vía del INEE permite albergar esperanzas de tener una buena medición, lo que eventualmente permitirá —esperemos— un buen diagnóstico y ojalá involucre una buena transformación. Sigamos al pendiente.